

Ákvörðun Samgöngustofu nr. 159/2019 vegna kvörtunar um aflýsingu á flugi nr. WW126/125 og WW322 þann 5. og 25. mars 2019.

I. Erindi

Þann 10. janúar 2019 barst Samgöngustofu kvörtun frá AB (kvartendur). Kvartendur áttu bókað flug með WOW frá Boston til Nýju Delí með millilendingu í Keflavík þann 13. febrúar 2019 og tilbaka til Boston frá Nýju Delí með millilendingu í Keflavík þann 20. febrúar 2019.

Þann 10. janúar 2019 var kvartendum tilkynnt að framangreindum flugum þeirra hafi verið aflýst.

WOW bauð kvartendum eftirfarandi valkosti í stað hinna aflýstu fluga, í fyrsta lagi að breyta flugi sínu til eða frá öðrum áfangastað, í öðru lagi að fá endurgreitt að fullu fyrir þau flug sem kvartendur höfðu keypt og í þriðja lagi að fá inneignarbréf sem gildir í tvö ár að andvirði þess sem kvartendur greiddu fyrir flug sitt og með 25 prósent aukningu.

Kvartendur gera kröfu um að staðfest verði að WOW beri að virða rétt þeirra samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem er neitað um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sbr. reglugerð nr. 1048/2012 um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum í flugi sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst, seinkað eða flýtt eða vegna tapaðs farangurs eða tjóns á honum.

II. Málavextir og bréfaskipti

Samgöngustofa sendi WOW kvörtunina til umsagnar með tölvupósti þann 1. mars 2019. Í svari WOW, sem barst Samgöngustofu þann 13. mars 2019 kom eftirfarandi fram:

„Kvartandi átti bókað sæti með flugi WW126/322 þann 13. Febrúar 2019 frá Boston til Nýju Delí og til baka þann 20. febrúar 2018.

Kvartandi fékk tilkynningu um aflýsingu á fyrrnefndum flugum þann 10. janúar 2019 eða rúmum mánuði fyrir áætlaða brottför. Í tilkynningunni var kvartanda jafnframt boðið að fá bókunina endurgreidda að fullu, færa flugið sitt yfir á aðra dagsetningu eða ferðast til annars áfangastaðar.

Kvartandi hafnaði valkostunum sem honum voru boðnir og vill kaupa sér farmiða með öðrum flugrekanda sem hann krefst að WOW air endurgreiði honum í kjölfarið.

Sjónarmið WOW air

Í 1. mgr. 126. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir segir að flytjendur, sem fljúga til eða frá landinu eða innan Íslands, sé skylt að greiða bætur til farþega vegna niðurfellingar flugs.

Það liggur fyrir að kvartandi, var samkvæmt ferðaáætlun í bókun sinni, ekki að ferðast til, frá eða innan Íslands. Brottfararstaður í bókun hans er Boston í Bandaríkjunum og áfangastaður er Nýja Delí í Indlandi. Í því sambandi breytir engu þó millilending í Keflavík hafi verið áætluð enda hafði kvartandi engin plön um að dvelja á Íslandi heldur einungis að eiga þar leið í gegn til þess að halda ferð sinni áfram.

Að auki var bókunin gerð í gegnum bandaríska vefsíðu sem heyrir undir bandarísk lög, sem er ætluð fyrir bandaríska neytendur og heyrir undir regluvörslu og eftirlitsstarfsemi bandarískra yfirvalda.

Með hliðsjón af ofangreindu ofangreindu á erindi kvartanda ekki undir lögsögu Samgöngustofa samkvæmt loftferðalögum.

Í samskiptum milli kvartanda og Samgöngustofu er ljóst að kvartandi telji sig geta borið reglugerð EB nr. 261/2004 fyrir sig. Í 3. gr. reglugerðarinnar er gildissvið hennar skilgreint. Í 1. mgr. segir að reglugerðin gildi aðeins um farþega sem leggja upp frá flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis að ESB/EES og farþega sem leggja upp frá flugvelli í 3ja landi til flugvallar á yfirráðasvæði í aðildarríki ESB/EES.

Það er víðtekinn skilningur á reglugerðinni, að þegar um tengiflug er að ræða eins og í tilviki kvartanda, þá beri að líta framhjá flugvellingum þar sem millilent er. Á það bæði við þegar ákveðið er hver áfangastaður flugsins er og þegar lengd seinkunar á flugi er metin. Áfangastaður kvartanda er Nýja Delí í fyrra fluginu og Boston í því síðara. Byggist túlkunin að miklu leyti á því að það segir berum orðum í h-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, þar sem lokaákvörðunarstaður er skilgreindur, að þegar um bein tengiflug er að ræða skuli síðasti ákvörðunarstaður ferðarinnar vera lokaáfangastaður flugsins og að ekki skuli taka með í reikninginn önnur tengiflug.

Evrópudómstóllinn hefur staðfest fyrrnefnda túlkun með niðurstöðu sinni í máli nr. C-173/07. Málsatvik voru þau að kvartandi átti flug frá Filippseyjunum til Þýskalands með millilendingu í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Fluginu var aflýst. Niðurstaða dómsins var sú að málsatvik féllu utan gildissviðs reglugerðar EB nr. 261/2004 einkum á þeirri forsendu að flugrekandinn í umræddu máli var ekki skráður flugrekandi í ESB/EES og þrátt fyrir að áfangastaður hafi verið innan ESB/EES. Í málinu var því litið framhjá því að samkvæmt ferðaáætlun var bókuð millilending í Sameinuðu arabísku furstadæmunum. Hefði það ekki verið gert hefði aldrei komið til skoðunar hvort flugrekandinn væri skráður í ESB/EES þar sem flugið hefði þá verið frá Filippseyjunum til Sameinuðu arabísku furstadæmanna.

Samkvæmt ofangreindu eiga því annað hvort indversk eða kanadísk lög og reglur við um mál kvartanda. Þar sem málið á ekki undir Samgöngustofu ber stofnunni að vísa málinu frá.“

Samgöngustofa sendi kvartendum svar WOW til umsagnar þann 14. mars 2019. Í svari kvartanda sem barst samdægurs tiltóku kvartendur í fyrsta lagi að ekki væri að finna í reglugerð EB nr. 261/2004 ákvæði sem setur það sem skilyrði að þú þurfir að dvelja hér á landi til að flug falli undir gildissvið reglugerðarinnar. Við mat á því hvort reglugerðin eigi við ber að líta til frá hvaða flugvelli farþegar leggja upp frá eða til hvaða flugvallar farþegar eru að fljúga til. Að mati kvartanda er WOW ekki heimilt að líta framhjá því að öll flug kvartanda séu til eða frá Keflavíkflugvelli og ber því félaginu að virða rétt kvartanda samkvæmt reglugerðinni og bjóða þeim flug með öðrum flugrekanda.

Í öðru lagi benda kvartendur á að skilgreining á hugtakinu „lokaákvörðunarstaður“ samkvæmt h-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 eigi við um seinkanir og þegar breyta þarf flugleið (e. rerouting). Jafnframt tiltaka kvartendur að hugtakið „lokaákvörðunarstaður“ á ekki við þegar úr því er skorið hvort að flug eigi undir gildissvið reglugerðarinnar.

Í þriðja lagi hafna kvartendur alfarið að bandarísk eða indversk lög eigi við í máli þessu og er það málinu alfarið óviðkomandi hvar í heiminum flugmiðarnir voru bókaðir og hefur það engin áhrif við ákvörðun á því hvort að flug kvartenda falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004.

Í fjórða lagi benda kvartendur á að öll flug þeirra eiga undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004 og því til stuðnings benda kvartendur á dóm Evrópudómstólsins nr. C-173/07 „Emirates Airlines“ þar sem „flug“ var útskýrt á eftirfarandi hátt:

„In the light of all the above considerations, the concept of ‘flight’ within the meaning of Regulation No 261/2004 must be interpreted as consisting essentially in an air transport operation, being as it were a ‘unit’ of such transport, performed by an air carrier which fixes its itinerary.

By contrast, the concept of ‘journey’ attaches to the person of the passenger, who chooses his destination and makes his way there by means of flights operated by air carriers. A journey, which normally comprises ‘outward’ and ‘return’ legs, is determined above all by the personal and individual purpose of travelling. Since the term ‘journey’ does not appear in the wording of Article 3(1)(a) of Regulation No 261/2004, it has in principle no effect on the interpretation of that provision.“

Kvartendur tiltaka að lokum að öll flug þeirra eigi undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004 þar sem umrædd flug eru annað hvort að leggja upp frá flugvelli sem er innan Evrópska efnahagssvæðisins eða frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar innan Evrópska efnahagssvæðisins með flugrekanda sem er með gilt starfsleyfi útgefið frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins.

III. Forsendur og niðurstaða Samgöngustofu

Neytendur flugþjónustu eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta sem telja að flugrekandi, flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra geta beint kvörtun til Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 126. gr. c. loftferðarlaga. Stofnunin tekur málið til skoðunar í samræmi við ákvæði framangreindra laganna og stjórnýslulaga nr. 37/1993 og sker úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 3. mgr. 126. gr. c. og 140. gr. loftferðalaga, ef hann verður ekki jafnaður með öðrum hætti. Sú ákvörðun er bindandi.

Um réttindi flugfarþega er fjallað í reglugerð EB nr. 261/2004 um sameiginlegar reglur um skaðabætur og aðstoð til handa farþegum sem neitað er um far og þegar flugi er aflýst eða mikil seinkun verður, sem var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 1048/2012. Samkvæmt

3. gr. reglugerðar nr. 1048/2012 er Samgöngustofa sá aðili sem ber ábyrgð á framkvæmd reglugerðarinnar, sbr. 16. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004.

Loftferðalögum nr. 60/1998 og reglugerð EB nr. 261/2004 er ætlað að tryggja ríka vernd fyrir farþega sem neytendur flugþjónustu. Meginreglan samkvæmt reglugerð EB nr. 261/2004 er réttur farþega til skaðabóta skv. 7. gr. reglugerðarinnar sé um að ræða aflýsingu eða mikla seinkun á brottfarartíma flugs og ber að skýra undantekningarreglu 3. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þröngt, sbr. dóm Evrópudómstólsins frá 22. desember 2008, í máli C-549/07 Friederike Wallentin-Hermann v Alitalia og almennar meginreglur um túlkun lagaákvæða.

Álitaefni í máli þessu er tvíþætt, þ.e. annars vegar hvort að flug kvartenda falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, sbr. 1048/2012 og hins vegar hvort að kvartendur eiga rétt á WOW þjóði þeim flug með öðrum flugrekanda, sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 í stað hinna aflýstra fluga.

Varðandi hvort að flug kvartenda eigi undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004, liggur fyrir að kvartendur áttu bókað flug frá Boston til Keflavíkur og tengiflug frá Keflavík til Nýju Delí þann 13. febrúar 2019 og flug frá Nýju Delí til Keflavíkur og tengiflug frá Keflavík til Boston þann 20. febrúar 2019. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar gildir reglugerðin um farþega sem leggja upp frá flugvelli á yfirráðasvæði aðildarríkis sem sáttmálinn gildir um. Af því sögðu er það ljóst að mati Samgöngustofu að bæði flug kvartenda frá Keflavík falli undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004. Samkvæmt b-lið 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar gildir reglugerðin um farþega sem leggja upp frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar á yfirráðasvæði í aðildarríki sem sáttmálinn gildir um, ef flugrekandinn, sem annast viðkomandi flug, er flugrekandi á Evrópska efnahagssvæðinu. Að öllu framangreindu virtu er það mat Samgöngustofu að bæði flug kvartenda frá Boston og Nýju Delí til Keflavíkur falli undir reglugerðina þar sem skilyrði b-liðar 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar eru uppfyllt í ljósi þess að lagt er upp frá flugvelli í þriðja landi til flugvallar á yfirráðasvæði aðildarríkis þar sem sáttmálinn gildir og flugrekandinn sem annast viðkomandi flug er með gilt starfsleyfi útgefið frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins. Breytir þar engu hvort farþegar sem leggja upp frá flugvelli í þriðja ríki og millilenda á flugvelli innan Evrópska efnahagssvæðisins, kjósa að hafa viðdvöl í aðildarríki til styttri eða lengri tíma.

Varðandi síðarnefnda álitaefnið, um hvort kvartendur eigi rétt á WOW þjóði þeim flug með öðrum flugrekanda, þá kemur fram í umsögn WOW sem barst Samgöngustofu þann 19. febrúar 2019 að félagið hafnar því að reglugerðin eigi við í tilviki kvartenda.

Fram hefur komið í málinu að WOW bauð kvartendum í fyrsta lagi að breyta flugi sínu til eða frá öðrum áfangastað, í öðru lagi að fá endurgreitt að fullu fyrir þau flug sem kvartendur höfðu greitt fyrir og í þriðja lagi að fá inneignarbréf sem gildir í tvö ár að andvirði þess sem kvartendur greiddu fyrir flug sitt og með 25 prósent aukningu.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðar EB nr. 261/2004 skulu farþegar eiga rétt á að breyta flugleið, með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar eins fljótt og auðið

er. Samgöngustofa telur að WOW beri skylda til að bjóða farþega að vera endurbókaður með öðru flugi ef upphaflegu flugi hans hefur verið aflýst, jafnvel þótt að það flug sé með öðrum flugrekanda, sbr. b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar, ef félagið getur ekki útvegað sambærilegt flug á eigin vegum. Er það mat Samgöngustofu að túlka eigi ákvæðið á þann veg að farþegar eigi rétt á að vera endurbókaðir til lokaákvörðunarstaðar þeirra við fyrsta tækifæri með næsta flugi, í sambærilegu farrými, óháð því hvaða flugrekandi það er sem býður uppá það flug. Er framangreind túlkun m.a. byggð á b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar og á þeim sjónarmiðum sem fram koma í 12. og 13. inngangслиðum reglugerðarinnar. Í 12. inngangслиð reglugerðarinnar er kveðið á um að draga skuli úr erfiðleikum og óþægindum fyrir farþegana þegar flugi er aflýst. Þessu skal komið í kring með þeim hætti að flugrekendur tilkynni farþegum, fyrir áætlaðan brottfaratíma, að fluginu sé aflýst og bjóði þeim að breyta um flugleið svo að farþegar geti gert sínar ráðstafanir. Í 13. inngangслиð reglugerðarinnar segir að þegar flugi er aflýst skulu farþegar annaðhvort geta fengið farmiða sína endurgreidda eða breytt flugleiðinni svo viðunandi sé. Þegar farþegi hefur valið einn valkostinn falla skyldur viðkomandi flugrekanda niður samkvæmt hinum tveimur valkostunum. Er það því mat Samgöngustofu að flugrekanda beri skylda til að bjóða farþega þegar flugi hans er aflýst sambærilegt flug með öðrum flugrekanda ef flugfélagið getur ekki útvegað sambærilegt flug á eigin vegum.

Samgöngustofa tekur undir þau sjónarmið WOW að þegar flugrekendur bjóða farþegum val á milli þeirra þriggja valmöguleika samkvæmt a-, b- og c- lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar að þeir kjósi heldur að bjóða farþegum sínum flug á eigin vegum eftir því sem við. Í flestum tilvikum er það ákjósanlegasta niðurstaðan fyrir viðkomandi farþega þegar flugi þeirra er aflýst. Hins vegar í þeim tilvikum þegar flugrekandi hefur ekki vöð á að bjóða flug á eigin vegum samkvæmt b-lið 1. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar og upphaflegt flug átti að eiga sér stað ber flugrekanda að mati Samgöngustofu að leita að sambærilegu flugi með öðrum flugrekanda og bjóða farþeganum flug með öðrum flugrekanda ef slíkt flug er í boði.

Með vísan til þess sem fram er komið telur Samgöngustofa ljóst að reglugerð EB nr. 261/2004 eigi við í umræddu máli og að WOW ber að bjóða kvartendum aðstoð í samræmi við 5. gr., sbr. 8. gr. reglugerðarinnar.

Ákvörðunarorð

Ágreiningsefnið í máli þessu fellur undir gildissvið reglugerðar EB nr. 261/2004 sbr. reglugerð 1048/2012, og ættu kvartendur því að eiga því rétt á grundvelli reglugerðarinnar að flugrekandi bjóði þeim flug með öðrum flugrekanda með sambærilegum flutningsskilyrðum, til lokaákvörðunarstaðar, sbr. b- liður 8. gr. reglugerðarinnar.

Ákvörðun þessi er kæránleg til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins skv. 3. mgr. 126. gr. c. loftferðalaga nr. 60/1998 og 18. gr. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnslustofnun samgöngumála. Kæra skal berast ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi var tilkynnt um ákvörðun þessa.

Reykjavík, 16. júlí 2019.

Kristín Helga Markúsdóttir

Ómar Sveinsson